

Eötvös Loránd Tudományegyetem, Természettudományi Kar
Földtudományi Doktori Iskola, Földrajz - Meteorológia Program
Regionális Tudományi Tanszék

Kullmann Ádám

**A regionális gazdaságfejlesztés eszközrendszere
és magyarországi alkalmazása**

doktori értekezés tézisei

Témavezető: Nemes Nagy József
egyetemi tanár
Regionális Tudományi Tanszék

2009.

I., Bevezetés, célkitűzés

A dolgozat célja a regionális gazdaságfejlesztés eszközeinek teljeskörűsége törekvő áttekintése, és magyarországi alkalmazásának bemutatása. A kutatás segíthet a helyükön kezelni az egyes eszközöket, megelőzni túlértékelésüket és kampányszerű alkalmazásukat.¹

A munka diszciplináris jellegét tekintve a közgazdaságtan, a regionális elemzés és a tervezésmélet határterületén mozog, egyértelműen a regionális, területi szempontokat kiemelve.

A regionális gazdaságfejlesztés eszközeit az alábbiak szerint csoportosítom.

- Elsődleges eszközök
 - Közvetlenül a vállalkozásoknak nyújtott eszközök:
 - kedvezmények – beruházói adókedvezmény, vámszabad terület, vállalkozási övezet, helyi adó kedvezmény,
 - támogatások,
 - pénzügyi eszközök – kedvezményes hitel, mikrohitel, hitelgarancia, kamattámogatás, kockázati tőke,
 - egyéb eszközök – állami szervezetek beruházásai, állami beszerzések, helyi termékek védjegye.
 - Közvetetten nyújtott eszközök:
 - ipari park, inkubátorház, tudományos park, innovációs központ.
- Másodlagos eszközök – az elsődleges eszközök (illetve akár infrastruktúra-fejlesztési, humán erőforrás fejlesztési eszközök) helyi igények szerinti kombinációja:
 - regionális klaszterek,
 - térségi fejlesztési programok.

Az eszközök áttekintésén túl két hipotézis vizsgálom.

1., A gazdaságfejlesztésnek sajátos regionális eszközrendszere van. Miközben általában a gazdaságfejlesztés eszközrendszerében a jórészt terület-független pénzügyi eszközök válnak

¹ Magam is régóta a fejlesztéspolitika intézményrendszerében dolgozom, aminek kétség kívül előnye (információ) és hátránya (elfogultság, gyakorlat-orientáltság) is lehet a dolgozat megírás szempontjából. Csak remélni tudom, hogy előbbiek nagyobb súllyal érvényesülnek.

meghatározóvá, a regionális gazdaságfejlesztés néhány eszköze megfelelően alkalmazva hozzájárulhat az adott térség fejlődéséhez.

2., Az egyes eszközök alkalmazását jelentős mértékben befolyásolja a gazdaság igénye mellett a döntéshozók illetve az intézményrendszer felkészültsége is. Az eszközrendszer általában a szükségesnél lényegesen lassabban igazodik a gazdaság igényeihez, máskor divatoknak van kitéve.

II., Módszerek

A dolgozatban háromféle elemzési, vizsgálati módszert használtam.

A *szakirodalmat* minden fejezetnél áttekintettem. A fejlesztéspolitika igazodási pontjait bemutató fejezetben törekedtem a leginkább átfogó, az itthon talán kevésbé ismert nemzetközi irodalmat is megismertető áttekintésre. Ezek a fejlesztési források hatását vizsgáló, kritikus elemzések radikális szemléletváltást indokolnak. Emellett a Magyarországon még kevesebb múlttal rendelkező másodlagos eszközök (klaszterek, térségi fejlesztési programok) esetében volt indokolt nagyobb mértékben támaszkodni az irodalom áttekintésére.

Területi statisztikai adatokat egyrészt az egyes eszközök területi jelentőségétől, másrészt az adatok rendelkezésre állásától függően elemeztem. Ennek megfelelően a támogatásokról és az ipari parkokról szóló fejezetben találhatóak részletesebb, oksági összefüggéseket is kereső számszerű elemzések.

A korondi fazekas klaszter bemutatása érdekében néhány napot a helyszínen, a fazekassággal foglalkozó családoknál töltöttem. A személyes beszélgetések, *interjúk* nélkülözhetetlenek voltak a klaszterek tagjaira egyszerre jellemző verseny és együttműködés arányainak, összefüggéseinek megértéséhez.

III., Saját eredmények, következtetések

Eredményeim két csoportba sorolhatók: az egyes eszközökkel (elsősorban a támogatásokkal, ipari parkokkal, klaszterekkel), illetve az eszközrendszer egészével (a két hipotézissel) kapcsolatos megállapításokra.

Az egyes eszközökről

1., *A hazai támogatások területi megoszlásáról* – azok kiegyenlítő vagy polarizáló hatásáról – számos különböző vélemény megjelent. Ezt a képet a Nemzeti fejlesztési terv (NFT) vonatkozásában egyrészt kistérségi szintű elemzéssel, másrészt a támogatások és a beruházások összefüggéseinek elemzésével árnyaltam. Az NFT keretében összességében, egy főre jutóan a fejlettebb kistérségek az országos átlagnál alacsonyabb, a kevésbé fejlett kistérségek az országos átlagnál magasabb támogatásban részesültek. Ugyanakkor a kevésbé fejlett kistérségek a regionális átlaghoz képest alacsonyabb támogatásban részesedtek (1. táblázat).

1. táblázat Az NFT egy főre jutó támogatása régiók és kistérségi kategóriák szerint, eFt

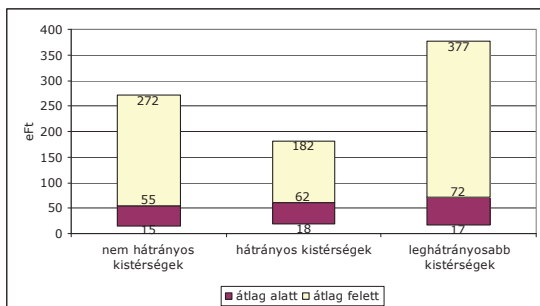
régió	összes	nem hátrányos	hátrányos	leg-hátrányosabb	33 leg-hátrányosabb
Közép-Magyaró.	40	40 (0)	55 (+15)	-	-
Közép-Dunántúl	47	49 (+2)	35 (-12)	-	-
Nyugat-Dunántúl	54	54 (0)	50 (-4)	-	-
Dél-Dunántúl	65	66 (+1)	67 (+2)	60 (-5)	63 (-2)
Észak-Magyaró.	80	80 (0)	73 (-7)	84 (+4)	78 (-2)
Észak-Alföld	70	82 (+12)	52 (-18)	72 (+2)	66 (-4)
Dél-Alföld	72	80 (+8)	71 (-1)	58 (-14)	51 (-21)
összesen	60	55 (-5)	62 (+2)	72 (+12)	68 (+8)

Zárójelben: eltérés a régió átlagától.

Adatok: EMIR

A kistérségek támogatásában az átlagnál talán fontosabb a „szórás”. Sokkal nagyobbak a különbségek adott kistérség-kategórián belül, mint a kistérség-kategóriák átlaga között (1. ábra). Így a források allokációja a kistérségek közötti fejlettségi különbségek újratermelődését eredményezheti.

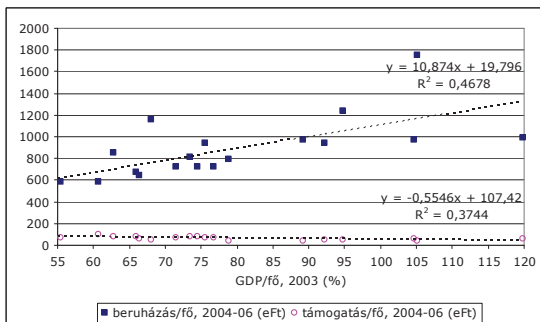
1. ábra Az NFT egy főre jutó támogatása kistérségi kategóriák szerint (átlag, min. és max.)



Adatok: EMIR

A támogatások területi megoszlása csak kis mértékben befolyásolja a területi folyamatokat. A beruházások lényegesen nagyobb volument képviselnek. A 2004-06. évek beruházásainak értéke mintegy tízmilliárd forint, amihez képest az NFT hároméves forrása mindössze 7%. Márpedig a beruházások egészen más területi megoszlást mutatnak. A 2004-06. években – akárcsak korábban – a legtöbb beruházás a legfejlettebb megyékben (Budapest, Komárom-Esztergom), a legkevesebb beruházás pedig a legkevésbé fejlett megyékben (Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Békés) valósult meg (2. ábra).

2. ábra A beruházások és a támogatások területi megoszlása, 2004-06



Adatok: KSH, EMIR

A támogatások területi megoszlásának elemzésénél általánosan használhatónak tartom az „explicit” és „implicit” területiség megkülönböztetését. Ez rávilágít arra, hogy a területi

megoszlás nagyobb mértékben függ a támogatás jellegétől (pl. beruházás-ösztönzés vs. kis- és középvállalkozás fejlesztés), mint a külön területi preferenciáktól.

2., Az *ipari parkok* jelentőségének itthoni megértését segítette egyrészt a parkok fejlettség alapján történő csoportosítása, másrészt a fejlettség és egyszerű területi magyarázó tényezők (település nyugat-európai elérhetősége és mérete, kistérség feldolgozóipari foglalkoztatottainak aránya) összekapcsolása. A kedvező adottságú településeken működő parkok 70%-a, viszont a kedvezőtlen adottságú településeken működő parkok 17%-a tudta teljesíteni a vállalt feltételeket, miszerint területén öt éven belül legalább 10 vállalkozás és 500 foglalkoztatott lesz (2. táblázat). Hivatkozásaim többsége ezzel kapcsolatos.

2. táblázat Az ipari parkok fejlettsége a település adottságai szerint, 2007

település adottsága	mindkét feltételt teljesíti		egy feltételt teljesít		egy feltételt sem teljesít		összesen	
kedvező	21	70%	7	23%	2	7%	30	100%
közepes	21	35%	13	22%	26	43%	60	100%
kedvezőtlen	5	25%	7	35%	8	40%	20	100%
összesen	47	43%	27	25%	36	33%	110	100%

Adatok: gazdasági minisztérium

Az ipari parkok fejlődésére 2000-ben azt jeleztük előre, hogy a folyamatok fennmaradása esetén az 1997-98-ban címet nyert ipari parkok 55-60%-ban, az 1999-ben címet nyert ipari parkok ennél alacsonyabb arányban tudják teljesíteni a vállalt feltételeket (Kullmann-Hegyi 2000). Az előrejelzést utólag pontosnak bizonyult: 2007-re az 1997-98-ban címet nyert ipari parkok 53%-ban, az 1999-ben címet nyert ipari parkok 22%-ban tudták teljesíteni a feltételeket (3. táblázat).

3. táblázat Az ipari parkok fejlettsége a cím elnyerésének éve szerint, 2007

cím elnyerésének éve	mindkét feltételt teljesíti		egy feltételt teljesít		egy feltételt sem teljesít		összesen	
1997	21	75%	4	14%	3	11%	28	100%
1998	20	43%	10	21%	17	36%	47	100%
1999	8	22%	13	35%	16	43%	37	100%
összesen	49	44%	27	23%	36	32%	112	100%

Adatok: gazdasági minisztérium

3., A *klaszterek* működésének, fejlesztésének itthoni megértését segítheti a korondi fazekasság klaszterként történő bemutatása. Korond több szempontból is remek példája a klasztereknek.

- Erős az iparági koncentráció, ami a vállalkozások és a foglalkoztatottak számában is kimutatható.
- Generációról generációra öröklődik a több évszázados hagyomány.
- A rugalmasságot bizonyítja a többszöri sikeres technológia-, termék- és piacváltás.
- A verseny mellett jelen van az együttműködés, pontosabban közös szolgáltatások igénybevétele – ld. oktatás-képzés (alkotókör), innováció illetve annak terjedése (mázás edények, fekete kerámia), minőségbiztosítás és marketing (vásár).
- A klaszter sikere az eredménymutatókban, a kiterjedt exportban és az átlagosnál lényegesen magasabb jövedelemben is megnyilvánul.
- Ha korlátozott mértékben is, de megjelent a falusi turizmus, mint kiegészítő iparág.

Ugyanakkor a korondi fazekasság nem rendelkezik a klaszterek minden jellemzőjével.

- Részben a termék jellegéből adódóan, nem ment végbe a vertikális dezintegráció. Gyakorlatilag csak a termelés és az értékesítés válik szét, az sem minden esetben.
- Alig érhető tetten a specializáció. Minden családi vállalkozás igyekszik mindenféle kerámiát készíteni, illetve mindenféle egyéb kézműves terméket árusítani.

4., Hosszabb távon érdekes lehet az a felvetés, hogy vajon a fair trade mozgalom vagy a kiva.org közösségi hitel rendszer² mintájára országon belül is a „segélyezés” alternatívájává válhat-e a kereskedelem illetve a hitelezés. Kicsit elméletibb síkra helyezve: az állampolgárok ilyen tág köre tevékenységének szervezésében is hatékonyabb tud-e lenni a civil társadalom, mint az állam.

Az eszközrendszer egészéről

1., A regionális gazdaságfejlesztés eszközrendszere két irányban fejlődik (4. táblázat).

- Az egyik trend a pénzügyi eszközök térnyerése. Alapvetően terület-független megoldást nyújtanak a kis- és középvállalkozások széles rétegének finanszírozási problémáira. A hatékonyság sérülését kezelik (szűken értelmezett piacudarc).
- A másik trend a közvetett eszközök (tudományos parkok, innovációs központok) és másodlagos eszközök (klaszterek, kistérségi fejlesztési programok) terjedése. Decentralizálják a döntéseket, alkalmazkodnak az érintett térség adottságaihoz. A méltányosság sérülését kezelik (tágan értelmezett piacudarc).

² A portál afrikai, dél-amerikai kölcsön kérelmezőket, őket szavatóló mentorokat, és észak-amerikai kölcsön nyújtókat köt össze. Alacsony bukási aránnyal és mérsékelt kamattal működik.

4. táblázat A regionális gazdaságfejlesztés eszközeinek összehasonlítása

eszközök	elterjedés ideje	volumen
<i>elsődleges eszközök</i>		
kedvezmények = beruházói adókedvezmény = vám szabad terület = vállalkozási övezet = helyi adó kedvezmény	fejlett országok: '50-es évektől; Magyarország: '90-es évektől	tízezres nagyságrend; nagyberuházói adókedvezmény, vám szabad terület: száz-as nagyságrend; vállalkozási övezet: tízes nagyságrend
támogatások	fejlett országok: '60-as évektől; Magyarország: '68, majd '90-es évektől	ezres nagyságrend
pénzügyi eszközök = kamattámogatás = hitelgarancia = mikrohitel = kockázati tőke	fejlett országok: '80-as évektől; Magyarország: hitelgarancia és mikrohitel 2000-s évektől, kockázati tőke kísérleti szakaszban	hitelgarancia, mikrohitel: tízezres nagyságrend; kockázati tőke: száz-as nagyságrend
vállalkozói infrastruktúra = ipari park = tudományos park = inkubátorház = innovációs központ	fejlett országok: ipari park és inkubátorház '50-es évektől, tudományos park és innovációs központ '80-as évektől; Mo: ipari park '68, majd '90-es évektől, inkubátorház '90-es évektől, tudományos park és innovációs központ 2000-s évektől	ipari park száz-as nagyságrend, inkubátorház tízes nagyságrend, tudományos park és innovációs központ egyedi
<i>másodlagos eszközök</i>		
klaszterek	fejlett országok: '90-es évektől; Magyarország: 2000-s évektől	tízes nagyságrend
térségi fejlesztési programok	fejlett országok: '90-es évektől; Magyarország: kísérleti szakaszban	tízes nagyságrend

4. táblázat A regionális gazdaságfejlesztés eszközeinek összehasonlítása (folytatás)

eszközök	területiség / decentralizálhatóság	elterjedés helye Mo-on / kiegyenlítő v. polarizáló hatás
<i>elsődleges eszközök</i>		
kedvezmények = beruházói adókedvezmény = vámszabad terület = vállalkozási övezet = helyi adó kedvezmény	beruházói adókedv., vámszabad terület: implicit területiség; vállalkozási övezet, helyi adó kedv.: explicit területiség / decentralizáció nem jellemző	beruházói adókedv., vámszabad terület: ÉNy-Mo → polarizál; vállalkozási övezet, helyi adó kedv.: K-Mo → kiegyenlít
támogatások	implicit területiség / decentralizáció kevésbé jellemző	beruházás-öszt.: ÉNy-Mo → polarizál; KKV fejl.: egyenletes → semleges
pénzügyi eszközök = kamattámogatás = hitelgarancia = mikrohitel = kockázati tőke	területiség nem jellemző / decentralizáció kevésbé jellemző	egyenletes → semleges
vállalkozói infrastruktúra = ipari park = tudományos park = inkubátorház = innovációs központ	explicit területiség / decentralizálható	ipari park: ÉNy-Mo → polarizál; inkubátorház: K-Mo → kiegyenlít; tudományos park, innovációs központ: Közép-Mo → polarizál
<i>másodlagos eszközök</i>		
klaszterek	explicit területiség / decentralizálható	semleges
térségi fejlesztési programok	explicit területiség / decentralizálható	semleges (elsőként lh kistérségekben)

- Gyakorlatilag nincs olyan markáns, jelentősebb volumenű regionális gazdaságfejlesztési eszköz, amely önmagában a kiegyenlítés irányába hatna. Ezért nélkülözhetetlen az eszközök területi fókuszálása, a területi szempontok integrálása a gazdaságfejlesztésbe.
- A legeredményesebb programok akár egy-két évtizedes folyamat eredményeként, sikereikből és kudarcaikból tanulva tudják kinőni magukat. Ki kell alakítani azokat a finanszírozási módszereket, amelyek képesek kezelni ezt.

A fentiek alapján az 1. hipotézist elfogadhatjuk.

2., A regionális gazdaságfejlesztés eszközrendszere két fő mozgatórugó szerint alakul.

- Az egyik a gazdaság – mint az eszközök célzottja – fejlődése, változása: a gazdaságfejlesztés eszközrendszere nyilvánvalóan ehhez kell igazodjon. Ez jól megfigyelhető a fejlett piacgazdaságok esetében, ahol a gazdaság és a gazdaságfejlesztés eszközrendszere fejlődésében egyaránt évtizedes folyamatok elemezhetők.
- A másik az állam – mint az eszközök alkalmazója – szükségesnél lassabb fejlődése. Magyarországon – feltehetőleg nem egyedülként – kivétel nélkül minden eszköz átvétele késik, vagy torzul (ld. fenntartható mikrohitelek program kidolgozásának késedelme; ipari parkok, klaszterek számának indokolatlan növekedése; támogatások, leader program politikai befolyásolása; vállalkozási övezetek „tündöklése és bukása”). Ennek okai elsősorban a kormányzati kudarc³ illetve a járadékvadászat⁴ fogalmával írhatók le.
- Megfogalmazható az ajánlás, hogy az államnak indokolt kerülnie a diszkrecionális döntéseket, illetve az ezt igénylő eszközök alkalmazását. Azoknak az eszközöknek az alkalmazását, amelyek nagyszámú diszkrecionális döntést igényelnek, az államnak indokolt megfelelően kontrollált piaci, civil, vagy helyi szereplőkre bízni.

A fentiek alapján a 2. hipotézist is elfogadhatjuk.

³ Állami beavatkozás csak akkor lehet indokolt, ha a piaci döntés nem vezet optimumra (piackudarc). A piackudarc szükséges, de nem elégséges feltétele az állami beavatkozásnak: ahol a piaci döntés nem vezet optimumra, nem biztos, hogy az állami döntés jobb eredménnyel jár (kormányzati kudarc). A kormányzati kudarcok fő okai: korlátozott információk, a piaci reakciók korlátozott ellenőrzése, az apparátus korlátozott ellenőrzése, politikai folyamatokból következő korlátok.

⁴ A gazdaság szereplői, magánszemélyek és vállalkozások, jó esetben értékeket teremtenek, kölcsönös előnyökre törekszenek (termeléssel, kereskedelemmel, stb.), profit-szerző tevékenységük társadalmilag is hasznos. Rossz esetben ehelyett egyoldalú előnyökre törekszenek (a szabályozás, a költségvetési bevételek illetve kiadások befolyásolásával, stb.). Ez utóbbit nevezzük járadékvadászatnak (rent seeking). A járadékvadászat társadalmilag káros.

V., Publikációk

Folyóirat cikkek, könyvrészletek

- Kullmann Ádám (1999): Kísérlet a Füzesabony-Polgár autópálya szakasz területfejlesztő hatásának számszerűsítésére. – Falu Város Régió, 7., 18-20. o.
- Nemes Nagy József – Kullmann Ádám – Fekete Attila – Szabó Pál (2000): A területi fejlődés “állami” és “piaci” útjai az 1990-es években. – Területi Statisztika, 3., 203-220. o.
- Kullmann Ádám (2000): Az ipari parkok fejlődési pályái. – Tér és Társadalom, 2-3., 63-72. o.
- Kullmann Ádám – Hegyi Gábor (2000): Ipari parkok Magyarországon. – Falu Város Régió, 6., 17-19. o.
- Heil Péter – Kullmann Ádám (2002): A regionális politika kihívásai az uniós csatlakozás küszöbén. – Az innováció régiója, kihívások és esélyek. Gergő Zsuzsanna (szerk.) Veszprémi Egyetem, Veszprém, 20002, 129-139. o.
- fejezetek: Barna Zoltán – Molnár Anna (szerk.) (2003): Bevezetés az európai uniós támogatások rendszerébe önkormányzatok számára, A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Kullmann Ádám (2007): A Nemzeti Fejlesztési Tervről publikált elemzések, értékelések. – Köz-Gazdaság, 1., 159-156. o.
- Kullmann Ádám (2008): A leghátrányosabb helyzetű kistérségek programjainak dilemmái. – Falu Város Régió, 3., 69-73. o.

Konferencia-előadások

- Kullmann Ádám (2002): A gazdaságfejlesztési támogatási rendszerek belső logikája. Ifjú Regionalisták III. Konferenciája, Győr, okt. 11-12. (szervező: MTA RKK NYUTI)
- Kullmann Ádám (2002): A vállalkozásfejlesztési támogatási rendszerek néhány területi szempontja. Geográfus Doktoranduszok VII. Országos Konferenciája, Budapest, okt. 25. (szervező: ELTE Regionális Földrajzi Tanszék)